Aan de minister-president
de heer mr. M.G. Eman
L.G. Smith Boulevard 76
Aruba

Betreft: Aanbieding rapportage *Terugblik Publieke sector in beeld; instellingsbesluiten*

Ons kenmerk: 0035/13.004

Datum: 22 januari 2013

Excellentie,

Middels deze brief wenst de Algemene Rekenkamer u op de hoogte te stellen van de resultaten, de conclusies en de aanbevelingen van haar onderzoek *Terugblik publieke sector in beeld; instellingsbesluiten* met inbegrip van het resultaat van het proces van bestuurlijk hoor en wederhoor. In onderhavige brief hebben wij dus zowel uw reactie als het nawoord van de Algemene Rekenkamer opgenomen. De Algemene Rekenkamer heeft een afzonderlijke brief met een identieke inhoud aan de Staten van Aruba doen toekomen. Deze brief zal tevens in de media worden gepubliceerd.

Bevindingen, conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek

Inleiding

In december 2011 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Publieke Sector in Beeld*. In het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag lag, hebben wij toentertijd geconstateerd dat 50% van de tijdens dat onderzoek geïnventariseerde diensten, geen (actueel) instellingbesluit hadden. Wij hebben naar aanleiding van deze bevinding, alle ministers aanbevolen om zorg te dragen voor het opstellen of de actualisering van de instellingsbesluiten voor de onder hen ressorterende diensten. De Algemene Rekenkamer heeft bij de publicatie van het genoemde rapport aangegeven dat zij haar bevindingen en aanbevelingen zou blijven volgen.

Wij hebben op 30 oktober 2012 een vervolgonderzoek van ons rapport *Publieke Sector in Beeld* aangekondigd. Dit eerste vervolgonderzoek heeft plaats gevonden gedurende de periode van 5 november 2012 tot en met 30 november 2012. Het doel van dit vervolgonderzoek was om de stand van zaken met betrekking tot het opstellen en actualiseren van instellingsbesluiten van diensten waarvan dit nog niet in orde was, na te gaan. Dit is van belang voor het Land Aruba aangezien het ontbreken van een instellingsbesluit betekent dat de taakverdeling en de

verantwoordelijkheden niet formeel zijn geregeld, waardoor er onduidelijkheden kunnen ontstaan over wie de verantwoordelijkheid draagt voor welke taak. Het niet formaliseren van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is een gemiste kans om ook het structureel afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken door de diensten en directies te regelen in bijvoorbeeld het instellingsbesluit.

Het ontbreken van formalisering van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een dienst kan ook negatieve gevolgen hebben voor de interne organisatie. Zo kunnen er onduidelijkheden bestaan in een organisatie over de gemeenschappelijke doelen waar naar wordt gestreefd, waardoor de productie of dienstverlening van de dienst negatief wordt beïnvloed. Als gevolg hiervan heeft de verantwoordelijke minister ook minder grip op de uitvoering van de taken en de realisatie van zijn beleid.

De belangrijkste bevindingen en conclusies worden op hoofdlijnen gepresenteerd.

Stand van zaken instellingsbesluiten

Wij hebben het aantal diensten zonder instellingsbesluit geïnventariseerd. In onderstaande tabel wordt de nieuwe stand van zaken per 14 december 2012 weergegeven.

Onderzoek	**Aantal diensten**	**Aantal diensten zonder instellingsbesluit**	**Percentage geen instellingsbesluit**
Publieke Sector in Beeld (2011)	68	34	50%
Vervolg onderzoek (2012)	81	27	33%

Als toelichting op bovenstaande tabel merken wij op dat er 14 nieuwe diensten bij zijn gekomen en dat er 1 dienst is opgeheven. Voor 3 van de in het rapport *Publieke Sector in Beeld* gemelde diensten zonder instellingsbesluit is er een instellingsbesluit opgesteld en door voortschrijdende inzichten hebben wij ook besloten om 3 diensten (het Korps Politie Aruba, het Korrectie Instituut Aruba en de Landsrecherche) anders te categoriseren dan in het oorspronkelijk rapport en niet meer mee te tellen als diensten zonder instellingsbesluit. De aan deze diensten ten grondslag liggende landsverordening of landsbesluit biedt voldoende basis om te zeggen dat de taken en verantwoordelijkheden goed geregeld zijn. Een overzicht van de diensten zonder instellingsbesluit per ministerie is opgenomen in de bijlage.

Negatieve gevolgen geen optimale takenverdeling

De nieuwe diensten zijn opgericht zonder dat de formalisering van de taken, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van de reeds bestaande diensten, was afgerond. Dit brengt risico’s van een niet optimale takenverdeling met zich mee. Zo hebben wij onder andere geconstateerd dat:

a. er overlappingen voorkomen in het takenpakket van een aantal nieuwe diensten met het takenpakket van een aantal bestaande diensten binnen hetzelfde ministerie en/of binnen verschillende ministeries;

b. er in de praktijk overlappingen voorkomen in het takenpakket van sommige diensten en de bureaus van de ministers. Wij hebben geconstateerd dat geen enkel bureau van een minister een instellingsbesluit en/of een vastgesteld formatierapport heeft. Wij hebben daarnaast geconstateerd dat er een significante stijging te zien is in de totale begrote personeelskosten voor de bureaus van de ministers tussen 2010 en 2012.

c. sommige diensten meerdere malen hebben meegemaakt dat bepaalde taken worden ondergebracht in een nieuwe dienst om na een aantal jaren weer bij de oorspronkelijke dienst geplaatst te worden.

Overlappingen en constateringen als hierboven genoemd kunnen een aantal negatieve gevolgen hebben. Zo kunnen er onduidelijkheden ontstaan over welke organisatie binnen een ministerie of tussen ministeries verantwoordelijk is voor de uitvoering van bepaalde taken met het gevolg dat geen enkele organisatie de verantwoordelijkheid op zich neemt of juist dat er sprake is van dubbel werk. Dit alles kan inefficiëntie, gebrek aan uniformiteit en kennisversnippering bevorderen en kan bovendien ook kostenverhogend zijn.

Een voorbeeld van het niet kunnen waarborgen van de uniformiteit van gelijksoortige producten betreft het concipiëren van instellingsbesluiten. Deze activiteit valt onder de advisering inzake de structuur van het overheidsapparaat en is één van de hoofdtaken van het Departamento Recurso Humano (DRH). Conform het instellingsbesluit van het DRH is zij als enige belast met het vastleggen en concipiëren van stukken ter formalisering van datgene dat voortvloeit uit haar totale werkgebied. Desondanks komt het voor dat instellingsbesluiten ook op een bureau van een minister worden opgesteld en vervolgens worden vastgesteld zonder afstemming met het DRH.

Beleid regering

Wij hebben aan alle ministers gevraagd of zij een specifiek beleid hebben geformuleerd gericht op de opstelling/actualisering van instellingsbesluiten voor de onder hen ressorterende diensten en directies. Alleen de minister van Financiën, Communicatie, Utiliteiten & Energie en de minister van Volksgezondheid & Sport hebben een schriftelijke reactie opgestuurd. Geen van deze twee ministers heeft onze vragen inhoudelijk beantwoord.

Uit het vervolgonderzoek is ook geconstateerd dat het DRH de trekker is van een project onder de verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken, waarin het opstellen van formatierapporten en instellingsbesluiten bij diensten centraal staat. Dit project wordt overheidsbreed aangepakt en heeft hoge prioriteit bij het DRH. In 2012 zijn echter alleen diensten benaderd die geen formatierapport hadden. Dit betekent dat diensten met een (oude en vastgesteld) formatierapport, maar geen instellingsbesluit, nog niet benaderd zijn voor een actualisering van het formatierapport en/of opstellen van het instellingsbesluit. De verwachting is dat dit in 2013 zal plaatsvinden. Voor de volledigheid vermelden wij dat wij (nog) geen onderzoek hebben gedaan naar de kwaliteit van de instellingsbesluiten en de eventuele gevolgen daarvan voor het functioneren van diensten.

Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer vindt het een positieve ontwikkeling dat er prioriteit wordt gegeven aan het formaliseren van de overheidsdiensten door het opstellen van formatierapporten en instellingsbesluiten. De Algemene Rekenkamer concludeert echter wel dat er een geringe vooruitgang is geboekt in het opstellen en actualiseren van instellingsbesluiten. De vooruitgang die er is, is vooral te danken aan het feit dat alle nieuwe diensten een instellingsbesluit hebben. De nieuwe diensten zijn opgericht middels een landsbesluit, maar hierbij is echter nog onvoldoende aandacht besteed aan de mogelijke risico's verbonden aan het oprichten van nieuwe diensten, terwijl de formalisering van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van reeds bestaande diensten en bureaus van de ministers nog niet is afgerond. Dit laatste heeft als gevolg een niet optimale takenverdeling tussen bepaalde diensten en bureaus van de ministers in één of meerdere ministeries.

Gezien de bevindingen van dit onderzoek bevelen wij het kabinet aan om te continueren met het traject van het opstellen en vastleggen van zowel formatierapporten als instellingsbesluiten, waarbij rekening wordt gehouden met de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde risico's. Deze risico's kunnen worden aangepakt door het traject op een geïntegreerde en gestructureerde wijze vorm te geven, waarbij het van essentieel belang is dat er een duidelijke overeenstemming is over de taken van de overheid en de verdeling hiervan over de verschillende ministeries respectievelijk diensten en bureaus van de ministers.

Bestuurlijke reactie minister van Algemene Zaken

"De regering is met u van mening dat voor alle diensten een actueel instellingsbesluit aanwezig dient te zijn. Daarom is voor de nieuwe diensten dan ook direct een instellingsbesluit opgesteld, met als gevolg dat het percentage diensten zonder besluit aanzienlijk is gedaald. Voor de diensten waarvoor nog geen instellingsbesluit is opgesteld wordt in projectverband onder aansturing van DRH gewerkt om alsnog een instellingsbesluit op te stellen. Uiteraard zal dit op een gestructureerde wijze moeten plaatsvinden zodat voor alle diensten duidelijkheid bestaat over de te verrichten taken.

In uw brief geeft u aan dat er overlappingen voorkomen in het takenpakket van bepaalde diensten en tussen diensten en bureaus van ministers. Een oorzaak dat overlappingen voorkomen is het feit dat bepaalde taken door diensten niet effectief worden uitgevoerd, onder meer vanwege bestaande bureaucratie. Er kan dan verschuiving plaatsvinden van enkele taken naar bijvoorbeeld bureaus van ministers.

Het is van belang dat een analyse wordt uitgevoerd van de taken van alle diensten en bureaus van de overheid, waarbij niet alleen naar de taken zelf wordt gekeken, maar ook naar de efficiency en effectiviteit van de uitvoering van die taken. Daarbij dient te worden onderzocht in hoeverre een herstructurering van de organisatieonderdelen en herverdeling van taken

daadwerkelijk tot een meer efficiënte en effectieve uitvoering zal leiden. Dit is echter een bijzonder omvangrijk en complex proces en vanwege andere prioriteiten is deze analyse nog niet tot uitvoering gekomen. Gewaakt moet worden dat niet zonder meer een kostbaar onderzoek wordt gestart voordat een structuur aanwezig is opdat effectief kunnen worden genomen en daadwerkelijk verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. De regering zal zich beraden hoe dit proces kan worden aangepakt.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn tevreden dat de minister, net als wij, ook de noodzaak ziet in het hebben van actuele instellingsbesluiten voor alle diensten. Wij zijn verder tevreden dat er in samenwerking met de voor dit onderwerp verantwoordelijke dienst, gewerkt wordt om het bovenstaande te realiseren. De Algemene Rekenkamer constateert echter wel dat de minister nog niet specifiek genoeg aangeeft op welke termijn het projectverband zal aanvangen en wanneer de resultaten hiervan verwacht kunnen worden.

De minister bevestigt dat er in de (praktijk) overlappingen voorkomen tussen diensten en een bureau van een minister, omdat deze laatst genoemde bepaalde taken naar zich toe trekt vanwege onder andere het niet effectief functioneren van andere diensten. Het niet effectief uitvoeren van taken is volgens de minister onder andere te wijten aan bestaande bureaucratie. Echter het verschuiven van taken naar andere diensten of naar bureaus van ministers biedt geen structurele oplossing voor een niet effectief optreden van de overheid. Indien de bestaande bureaucratie het probleem van niet effectief optreden is, dan kan bovenstaande werkwijze gekarakteriseerd worden als symptoombestrijding en wordt het daadwerkelijk probleem niet aangepakt. Daar waar de bestaande bureaucratie leidt tot niet effectief optreden van diensten en verder ook geen rol heeft in het waarborgen van een zorgvuldig overheidsoptreden, kan gedacht worden aan de herziening van overheidsprocessen.

De Algemene Rekenkamer is tevreden dat de minister het belang van een overheidsbrede analyse van de taken van diensten en bureaus onderkent. Hiervoor is het inderdaad van belang dat niet alleen naar de taken wordt gekeken, maar ook naar de efficiency en effectiviteit van de uitvoering van taken. Dit laatste vindt de Algemene Rekenkamer een goede aanvulling op haar aanbeveling. Wij zijn het ook eens met de opmerking van de minister dat gewaakt moet worden om niet zonder meer een kostbaar onderzoek te starten, waarvan bij voorbaat bekend staat dat de resultaten of aanbevelingen ervan niet zullen worden uitgevoerd en/of niet goed kunnen worden uitgevoerd.
Wij onderkennen dat hier sprake is van een complex proces, maar wij zijn van mening dat de complexiteit hiervan geen reden mag zijn om de problematiek niet aan te pakken. Wij willen de regering derhalve stimuleren om nadrukkelijk aan te geven welke prioritering dit project heeft. De Algemene Rekenkamer juicht toe dat de regering zich wil beraden over hoe het proces kan worden aangepakt. In het verleden zijn er al pogingen geweest om de kerntaken van de

overheid te definiëren. Hierbij is de kern van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer van belang. In onze aanbeveling hebben wij het namelijk over het bereiken van *overeenstemming* over hoe dit proces zal worden opgepakt. Dit impliceert politiek draagvlak voor het nemen van maatregelen en beslissingen die niet altijd even populair, maar wel noodzakelijk zijn.

De Algemene Rekenkamer wil benadrukken dat zij met al haar onderzoeken en daarmee samenhangende publicaties een impuls wenst te geven aan het verder verbeteren van het openbaar bestuur op Aruba. Zij is dan ook altijd gaarne bereid om hier waar mogelijk een helpende hand te bieden en zal de ontwikkelingen op dit terrein blijven volgen.

Hoogachtend,

ALGEMENE REKENKAMER

G. Werleman
voorzitter

drs. L. Wong
lid

Bijlage: Overzicht diensten zonder instellingsbesluit per 30 november 2012.

Cc.: Minister van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie
Minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu
Minister van Economische Zaken, Sociale Zaken en Cultuur
Minister van Justitie en Onderwijs
Minister van Toerisme, Transport en Arbeid
Minister van Volksgezondheid en Sport

Bijlage: Overzicht diensten zonder instellingsbesluit per ministerie

Ministerie van Algemene Zaken	
1.	Bureau Minister President
2.	Bureau Voorlichting
3.	Directie Buitenlandse Betrekkingen
4.	Hulpbestuurskantoor
5.	Bureau Interne Diensten
Ministerie van Integriteit, Infrastructuur en Milieu	
6.	Bureau Minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu
7.	Directie Lands- en Vastgoedregistratie
Ministerie van Toerisme, Transport en Arbeid	
8.	Bureau Minister Toerisme, Transport en Arbeid
9.	Bureau Landsbemiddelaar
10.	Enseñansa pa Empleo
11.	Directie Landbouw, Veeteelt en Visserij
Ministerie van Economische Zaken, Sociale Zaken en Cultuur	
12.	Bureau Minister van Economische Zaken, Sociale Zaken en Cultuur
13.	Bureau Intellectuele Eigendommen
14.	Centraal Bureau Statistiek
15.	Directie Economische Zaken, Handel & Industrie
16.	Directie Sociale Zaken
Ministerie van Volksgezondheid en Sport	
17.	Bureau Minister van Volksgezondheid en Sport
18.	Directie Volksgezondheid
Ministerie van Justitie en Onderwijs	
19.	Bureau Minister van Justitie en Onderwijs
20.	Biblioteca Nacional Aruba
21.	Dienst Technische Inspectie
22.	Directie Onderwijs
23.	Voogdijraad
Ministerie van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie	
24.	Bureau Minister Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie
25.	Directie Telecommunicatie Zaken
26.	Centrale Accountantsdienst Dienst
27.	Directie Financiën